Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

NON-HAZARDOUS WASTE DISPOSAL AND DIVERSION

(Section 3.09, 2010 Annual Report of the Auditor General of Ontario)

2nd Session, 39th Parliament
60 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Non-hazardous waste disposal and diversion (Section 3.09, 2010 Annual report of the Auditor General of Ontario)

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Élimination et réacheminement des déchets non dangereux (Rapport annuel 2010 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.09).
Also available on the Internet.
ISBN 978-1-4435-6054-2

1. Ontario. Ministry of the Environment—Auditing. 2. Refuse and refuse disposal—Ontario—Evaluation. 3. Recycling (Waste, etc.)—Ontario—Evaluation. I. Title.
II. Title: Élimination et réacheminement des déchets non dangereux (Rapport annuel 2010 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.09)

TD789.C2 O56 2011 353.9'309713 C2011-964015-5E

Legislative
Assembly
of Ontario

Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Steve Peters, MPP
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

Norman W. Sterling, MPP
Chair

Queen's Park
May 2011

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS*

MEMBERSHIP LIST

2nd Session, 39th Parliament

NORMAN W. STERLING
Chair

PETER SHURMAN
Vice-Chair

WAYNE ARTHURS

FRANCE GÉLINAS

DAVID RAMSAY

DAVID ZIMMER

AILEEN CARROLL

JERRY J. OUELLETTE

LIZ SANDALS

Trevor Day
Clerk of the Committee

Susan Viets
Research Officer

*Peter Tabuns served as an ongoing substitution.

CONTENTS

PREAMBLE 1
Acknowledgments 1

OVERVIEW 1
Objective of the Auditor's Audit 1
Background 2

ISSUES RAISED IN THE AUDIT AND BEFORE THE COMMITTEE 2
Ontario's Waste Diversion Goal 2
Overview 2
Residential Sector Waste 4
Residential Diversion Rate 4
Variation in Municipalities' Waste Diversion Rates 4
Industrial, Commercial, and Institutional (IC&I) Sector Waste 4
Compliance in the IC&I Sector 5
Scope of Inspections in the IC&I Sector 7
Organic Waste 8
Review of the Waste Diversion Act 10
Waste Diversion Ontario 11
Funding of Diversion Activities 11
Program Implementation and Performance Monitoring 13
Waste Disposal 15
Landfill Capacity in the Province 15
Monitoring of Waste Disposal Sites and Waste Management Systems 15
Reviewing Certificate-of-Approval Applications 15

CONSOLIDATED LIST OF RECOMMENDATIONS 17

APPENDIX A:
Dissenting Opinion of the New Democratic Member of the Committee

PREAMBLE

In 2004 the government of Ontario set a goal to divert 60% of Ontario's waste from landfills by the end of 2008. According to the Auditor General of Ontario (Auditor), the combined residential, and industrial, commercial and institutional (IC&I) sector diversion rate was about 24%, based on the latest available information at the time of his audit. The overall diversion rate for residential waste was about 40% and for IC&I sector waste, about 12%. The Auditor said that many of the issues identified by the government in 2004 as key to achieving its diversion goal have yet to be successfully addressed.

In February 2011 the Standing Committee on Public Accounts held public hearings on the Auditor's report on Non-hazardous Waste Disposal and Diversion (s. 3.09 of the Auditor's *2010 Annual Report*). Senior officials from the Ministry of the Environment (Ministry) and Waste Diversion Ontario (WDO) participated in the hearings. (For a transcript of the Committee proceedings please see Committee *Hansard*, February 23, 2011.)

The Committee endorses the Auditor's findings and recommendations and in this report presents the Committee's findings, views, and recommendations. The Committee requests that the Ministry and Waste Diversion Ontario provide the Committee Clerk with written responses to the recommendations within 120 calendar days of the tabling of the report with the Speaker of the Legislative Assembly, unless otherwise specified in a recommendation.

Acknowledgments

The Standing Committee on Public Accounts extends its appreciation to officials from the Ministry of the Environment and Waste Diversion Ontario for their attendance at the hearings. The Committee also acknowledges the assistance provided during the hearings and report writing deliberations by the Office of the Auditor General, the Clerk of the Committee, and staff in the Legislative Research Service.

OVERVIEW

Objective of the Auditor's Audit

The objective of the Auditor's audit was to assess whether the Ministry has adequate procedures in place

- to encourage the sound management of non-hazardous waste, including compliance with related legislation, regulations and policies; and
- to reliably measure and report on its effectiveness in this regard.

The Auditor's staff interviewed staff and reviewed files at the Ministry's head and district offices and met with staff at WDO. A survey was sent to Ontario

municipalities with populations greater than 15,000 on residential waste challenges and the response rate was about 60%. The Auditor's staff met with officials from environment ministries in British Columbia and Nova Scotia, two provinces that have a much higher overall non-hazardous waste diversion rate than Ontario.

Background

Non-hazardous waste includes non-recyclable and recyclable materials generated by households, and businesses and organizations in the IC&I sector. The IC&I sector generates about 60% of this waste; households generate 40%. Options for disposal of it are landfills (two-thirds goes to Ontario landfills and most of the rest, to U.S. landfills) or other means such as incineration (about 1%). Options for diversion are reducing, reusing or recycling waste.

Municipal governments manage most residential waste; the IC&I sector and most multi-unit residential buildings manage waste they produce, often using private-sector companies. The Ontario government, primarily through the Ministry, sets standards for the management of non-hazardous waste through legislation, such as the *Environmental Protection Act* (EPA) and the *Waste Diversion Act, 2002* (WDA) and regulations.

Waste Diversion Ontario (WDO) is an arms length organization that is funded almost entirely by industry and develops, implements and operates waste diversion programs for certain wastes, as designated by the Minister of the Environment, and monitors the programs. It does this in conjunction with Industry Funding Organizations (IFOs) comprised of industry "stewards." These stewards partially or entirely fund diversion programs for designated wastes. For example, the total net cost of the blue box program is equally shared between municipalities and the stewards whose products generate the waste.

According to the Ministry, Ontarians currently generate about 12 million tonnes of waste every year; nearly 3 million tonnes of it is diverted from landfills annually. In 2007, Ontario's existing waste diversion programs resulted in 2.2 million tonnes of avoided greenhouse gas emissions. The Ministry estimates environmental benefits totaling $971 million and that diversion creates seven jobs for every 1,000 tonnes of waste recycled. It said that diversion is helping transform Ontario into a more sustainable economy, based on green technologies.

Issues Raised in the Audit and Before the Committee

Ontario's Waste Diversion Goal

Overview

The Auditor noted that the government's 2004 document titled "Ontario's 60% Waste Diversion Goal: A Discussion Paper," listed many of the issues that would need to be considered to meet the 60% goal. However, the Auditor noted many of these issues had not yet been resolved, such as building sustainable markets for

recyclable materials, more effective enforcement of regulations, and the need for a province-wide waste diversion strategy. The Committee asked when the Ministry would reach that goal. The Ministry replied that it could not give a date for achieving it.

The Ministry said that it implements the policies, programs, legislation and regulations that the government puts in place to support waste management. Ontario's waste policy involves a mix of both regulatory and non-regulatory tools which need to be continuously examined for effectiveness. The Ministry relies on many partners and shares responsibility for waste management with Ontario's municipalities, industry, producers, businesses, the waste management sector, non-government organizations such as the Recycling Council of Ontario, as well as individual Ontarians. It said that awareness around the importance of dealing with waste is growing and that businesses are now looking much more closely at waste reduction as part of their balance sheets.

The Ministry's programs have their origins in the *Waste Diversion Act* passed in 2002. In addition, there is a series of four regulations that cover the IC&I sector and municipal diversion under the *Environmental Protection Act*. The Ministry said that its job is to implement the legislation and regulations. Within that framework, it has been working to increase diversion. (See Review of the *Waste Diversion Act* section below for further information.)

Ministry initiatives (for example, voluntary programs) have included working

- collaboratively with the grocery sector on the reduction of plastic bags;
- with the Recycling Council of Ontario in an expanded diversion program called Take Back the Light (for fluorescent lamp recycling); and
- in a partnership with the LCBO and the Ministry of Finance in a program called Bag it Back (for returning eligible beverage alcohol containers for a full deposit refund).

The Ministry has provided the Recycling Council of Ontario with funding for setting up a voluntary certification program for the IC&I sector. The Council is targeting not just big business or big facilities but small and medium enterprises. This program focuses on such issues as education on how waste recycling can be done effectively and how it can improve a business's bottom line.

According to the Ministry, one-third of the waste being sent to landfills is packaging. It said that throwaway single-use packages are ubiquitous, and that the need to provide convenient methods of collection adds to the challenge of waste management. The Ministry said that the Canadian Council of Ministers of the Environment has agreed to a national sustainable packaging strategy. The Ministry championed the development of this Canada-wide strategy. It noted that business needs a common set of standards and a country-wide framework in order to reduce packaging in a cost-effective way.

Residential Sector Waste

Residential Diversion Rate

The Ministry reiterated the Auditor's recognition that the most recent data available from WDO at the time of the hearings showed continued improvement in Ontario's overall residential waste diversion rate with the residential diversion rate increasing from 38% in 2006 to 44% in 2009. About five million households in Ontario have access to blue box recycling, and more than 870,000 tonnes of waste are diverted annually. The Auditor noted that the Ministry had reported that it had exceeded its target of a 60% diversion rate for the residential blue box program by 2008, with an actual 66% rate achieved for the program in 2008. That year, residential blue box waste constituted approximately 11% of the total waste generated in Ontario.

Variation in Municipalities' Waste Diversion Rates

The Auditor (citing data available from the survey at the time of his audit) noted that about one-quarter of municipal survey respondents reported a diversion rate of between 20%-40%; one half, 40%-60%; and, the remaining quarter, over 60%. Rate variations were influenced by a number of factors including the frequency and quantity of waste collection in municipalities and whether a municipality can market its blue box and organic recyclable waste. The Auditor noted that larger municipalities with significant volumes of recyclable materials and organic waste are more successful in securing markets and can therefore encourage greater recycling.

The Ministry confirmed that large municipalities do have certain advantages in diverting waste but also said that blue box funding requirements under the WDA have provided both smaller and larger municipalities with access to greater resources for delivering recycling programs. Waste diversion programs administered by IFOs have facilitated the ability of smaller municipalities to successfully offer collection depots or diversion events to their citizens.

Industrial, Commercial, and Institutional (IC&I) Sector Waste

The Auditor noted that the IC&I sector predominantly relies on private-sector waste management companies to dispose and divert its waste and that the Ministry has no information on the amounts for each. He added, citing Statistics Canada information, that the IC&I sector's waste diversion rate was only 12% in 2006, a decline from 19% in 2002.

According to the Auditor, the Ontario Waste Management Association (the association that represents the private sector waste management companies) said that barriers that contribute to low IC&I sector recycling rates include the fact that landfill disposal is cheaper than recycling, and that regulations under the EPA only apply to large generators and are difficult to enforce. Small and medium sized businesses which generate approximately 60% of the IC&I waste in Ontario are not covered by the current regulations. The Auditor noted various initiatives

considered by the government for the IC&I sector to achieve the province's 60% diversion goal, but said that it had not acted on any.

His recommendations included one stating that, in order to increase waste diversion in the IC&I sector, the Ministry should gather information on the amount and type of waste generated by small and medium-sized businesses and organizations that are not regulated under the EPA, and consider what actions could be taken to reduce the amount of waste they send to landfills. He also recommended that the Ministry require those large entities that are regulated under the EPA to publicly report their waste diversion rates.

The Ministry said that while residential waste diversion has been steadily increasing, similar progress has not been made in the IC&I sector. Data from 2008 indicate that the diversion rate of all non-residential waste, including waste from institutions, commercial and industrial establishments, and the construction and demolition sector, is 12.7%. The Ministry said that waste diversion in business is largely driven by the bottom line (with some large corporations viewing it as a corporate social responsibility or sustainability issue). It added that over the last decade there have been more landfill developments outside Ontario and that they offer low rates.

Committee Recommendations

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

1. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on when the Ministry will reach its goal for 60% diversion of Ontario's waste from landfills and if any additional tools are required for the Ministry to achieve this goal.

2. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on the key aspects of the Ministry's strategy to increase the rate of waste diversion in the industrial, commercial and institutional (IC&I) sector. The Ministry should specify a diversion target and timeline for the IC&I sector and how those businesses and organizations that are not regulated under the *Environmental Protection Act* will be motivated to improve their diversion rates and be monitored.

Compliance in the IC&I Sector

The Auditor noted that the Ministry lacks information on the actual number of companies or organizations in IC&I segments covered by the EPA regulations and does not track which segments generate the largest amounts of waste in order that these may be prioritized for inspection. He also said that ministry inspections in 2009/10 revealed significant cases of non-compliance with EPA regulations in many segments, and that a recent Ontario Chamber of Commerce survey of a sample of larger IC&I entities reported that 45% of the respondents were not even aware of the regulations under the EPA related to waste diversion.

The Auditor recommended that the Ministry gather data on the number of businesses subject to waste diversion regulations and on which are the largest waste generators to assist in Ministry inspection activities and policy decisions and to ensure that businesses are aware of the requirements of regulations.

The Ministry said that the framework that governs the IC&I sector requires the sector to develop a waste audit and a waste reduction plan, to source-separate (this is a facility requirement), and to make best efforts. In order to increase diversion in the IC&I sector, the Ministry has been working with the regulated community to improve its performance. Ministry efforts have included enforcement as well as outreach and education, working with corporate offices to ensure they understand and act on their obligations. The Ministry said there has been a steady improvement in compliance and diversion under this approach, adding later that this improvement was not yet captured in Statistics Canada data.

The Ministry has a team of environmental officers dedicated to increasing compliance with IC&I recycling regulations. These officers work closely with businesses, schools, hospitals and other institutions to increase waste diversion.

The Ministry team initially focused on the construction and demolition segment. It said there is a market for some of this waste and, therefore, a business opportunity if waste is viewed as a resource rather than something requiring disposal. The tool kit developed by the Ministry for the segment includes best practices to promote waste reduction and diversion, as well as a waste audit and waste reduction work plan to assist individual sites in providing effective ways of diverting waste that may be generated at that site. The Ministry worked with the segment to ensure that the toolkit was relevant for it.

It is now expanding that tool kit for use by others, such as schools and hospitals. The Ministry said that the Ontario Hospital Association (OHA) has set up a green hospital champion fund, where hospitals are offered an incentive to conduct audits at their individual facilities. The guides were rolled out in September 2010 and hospitals are expected to have completed their waste audits and waste reduction work plans by June 2011. The focus is on non-hazardous waste such as paper, office supplies and organics that is generated in any facility.

The Ministry added that it is working, at a corporate head office level, with all of the IC&I segments on compliance and on source separation. Corporate head offices are developing corporate waste diversion plans which extend to their facilities including, in many cases, non-regulated facilities. The Ministry cited examples of progress and good corporate leadership including the following:

- Woodbine Entertainment Group has achieved a 93% diversion rate and is expanding its organics and source separation programs under an environmental management program that it has deemed on track to achieve zero waste to landfill.

- Honda Canada's Alliston Plant is working to achieve 100% recycling, which would make it Honda's first facility in North America to achieve this standard.

The Ministry has worked with "big box store" or retail complex corporate head offices and indicated that programs for these corporations will exceed compliance; initiatives will be applicable corporation-wide, to smaller facilities in smaller communities. In its work with segments such as construction and demolition, hotels and motels, office buildings, retail shopping complexes and retail shopping establishments, restaurants and multi-unit residential complexes the Ministry found, based on information from return inspections, increased compliance in all but one case. The Ministry added that in upcoming inspection plans it will return to individual facilities that it first approached a year or two ago to follow up. The improved statistics cited earlier were sector wide. The Ministry will now be focusing on individual facilities.

Greening Government Operations

The Ministry of the Environment has been working in partnership with the Ministry of Government Services to help green government operations. The Ministry of the Environment has worked voluntarily to reduce its environmental footprint, including improving its waste diversion record at corporate head offices. The Ministry is increasingly being asked to help green others' operations. Some of its officials were, for example, seconded to assist with implementation of the G20 meeting in Toronto to provide advice on this matter.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

> **3. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on its plans to obtain adequate information on the number of businesses to which the waste diversion regulations apply and on which of these are the largest waste generators.**

Scope of Inspections in the IC&I Sector

The Auditor said that inspections have not been particularly effective in increasing the sector's waste diversion rate, largely because the Ministry's inspections of IC&I businesses and organizations primarily focus on whether the required Waste Audit and Waste Reduction Work Plan have been prepared, as opposed, for example, to checking that the information in these documents reflects actual processes or the extent to which businesses and organizations have actually acted on the plans. The Auditor added that half the inspection files reviewed lacked documentation that inspectors reviewed the Waste Audit or Waste Reduction Work Plan.

Further inspections to ensure that IC&I businesses and organizations have programs to source-separate waste for reuse or recycling do not generally address how effective a facility's source-separation program is and whether source-separated waste is recycled and not simply disposed in a landfill after the waste management company picks up the source separated waste. A number of files reviewed by the Auditor contained no evidence the inspector checked that the waste management company was operating under a valid certificate of approval. The Auditor recommended that the Ministry increase the scope of its inspections to include an assessment of the extent to which businesses have implemented their Waste Audits and Waste Reduction Work Plans and whether there has been any increase in the amount of waste diverted.

The Ministry said that as a result of the Auditor's review and recommendations it is examining how it conducts waste inspections of non-hazardous wastes. It said that it was rolling out protocols for field inspectors in February 2011 and that training was being conducted in March 2011. The protocols include the need for inspectors to conduct a review of plans and follow up on their inspections. The Ministry said that it has also improved its record-keeping and its internal databases.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

4. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on the new protocols that it introduced for field inspectors in 2011 noting

- **whether the inspectors follow a risk-based approach for their inspections;**
- **whether they target the largest waste generators for inspection;**
- **how the Ministry tracks whether businesses have implemented their Waste Audits and Waste Reduction Work Plans; and**
- **how the Ministry determines whether businesses and organizations are source-separating waste and the source-separated waste is being recycled.**

Organic Waste

The Auditor said that residential and IC&I organic waste represents almost a third of the total non-hazardous waste generated in Ontario, but that there is no province-wide organic waste diversion program or target. He noted that about 15% of Ontario's municipalities collect organic waste for diversion from about 40% of the province's households. The Auditor recommended that the Ministry work with municipalities, businesses and organizations, and private-sector waste management companies to phase in a province-wide organic waste diversion program for both the residential and IC&I sectors. He also recommended that the

Ministry work in conjunction with these stakeholders to ensure that there is sufficient capacity to process the additional organic waste and that a sustainable market exists for the processed waste.

The Ministry cited the following progress in organics diversion in recent years:

- Many municipalities have successfully implemented green bin and other organic waste diversion programs.
- Approximately 2.2 million households in Ontario now have access to curb-side collection programs through green bins or other collection methods.
- According to Waste Diversion Ontario organics diversion has increased by 35% from 2006 to 2009, and municipalities continue to expand their organics diversion efforts.

The Ministry also noted challenges to increasing organic waste diversion. Capacity at composting facilities has been a significant barrier. There are 45 municipal and private composting facilities in Ontario. It said that it needs to increase that number to boost waste diversion rates.

The Ministry has been consulting with municipalities, businesses and other stakeholders and is developing new guidelines that will increase the opportunity for investment in organics diversion facilities by both municipalities and the private sector. The guidelines will facilitate investment by the private sector in expansions of operations of composting facilities.

The Ministry said the existing guideline for composting facilities was drafted in 1991-92 and is inadequate for modern facilities which compost a wide range of materials using new technology. The Ministry's new guidelines will provide better direction to the Ministry on approvals and will guide operators and municipalities on such issues as operation sites and collection systems.

The Ministry also consulted on a proposal to update the standards for compost output from these facilities. Currently it has one standard that does not take into account the value that different grades of compost may have in the marketplace. The Ministry has proposed a series of gradations similar to those of the Canadian Council of Ministers of the Environment.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

5. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on how the Ministry's new guidelines will increase organics diversion. The Ministry should specify

- **how the guidelines will help increase capacity to process organic waste in Ontario;**

- **how organic waste processing capacity will be monitored and measured; and**
- **whether the guidelines will include an organics waste diversion target.**

Review of the Waste Diversion Act

In October 2008 the Ministry began a review of the *Waste Diversion Act.* According to the Auditor, the Ministry had prepared a report on its WDA review that proposed significant changes to Ontario's waste diversion framework, including a proposal for extended producer responsibility (EPR), which would make stewards fully responsible for waste diversion in both the residential and IC&I sectors. To further increase waste diversion in the residential sector, the Auditor recommended that the Ministry work with municipalities, industry stewards, and other stakeholders to increase the availability of reliable and sustainable markets for recyclable and organic waste, increase capacity within the province to process both, and review the current funding formula for the blue box program to ensure that it achieves its objective of municipalities and stewards equally sharing costs.

The Committee asked whether the Ministry would require new legislation and new regulation to reach its 60% diversion goal. The Ministry replied that it did not, at the time of the hearings, have clear enough information and analysis to say with certainty that it would require this.

The Ministry said that the WDA review provided it with the opportunity to examine Ontario's waste diversion framework to see whether changes to the WDA could improve waste diversion in both the residential and non-residential sectors. As part of the review the Ministry held a series of public consultations and released a discussion paper outlining its review and approach to improving waste diversion. It described the review and consultations as extensive and as providing significant feedback and advice. Some ideas included proposed regulatory or legislative changes. The Ministry is analyzing and evaluating suggestions made and is also reviewing successful programs in other jurisdictions to determine whether or not those programs could be imported into Ontario.

The Ministry added that it conducted a special review of the Municipal Hazardous or Special Waste (MHSW) diversion program and has asked for changes in governance under the WDA. For example, it wants IFOs set up under the WDA to include a consumer perspective in programs and policies.

The Ministry has made improvements to the recycling regulatory framework including

- exempting certain recyclable materials from waste approvals;
- streamlining the approvals process for waste-to-energy pilot and demonstration projects;

- exempting from approvals the use of certain waste biomass to make ethanol and bio-diesel for use as a renewable fuel alternative to fossil fuels; and
- exempting from approvals the use of wood waste as fuel.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

6. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts the outcome of the Ministry's public consultations and review of the *Waste Diversion Act, 2002*. The Ministry should specify

- **what regulatory or legislative changes were proposed during the consultations and review;**
- **whether the Ministry believes any streamlining of responsibilities for waste diversion are possible; and**
- **if so, what type of legislation or regulation would be required.**

Waste Diversion Ontario

Waste Diversion Ontario, an arms length agency governed by a 13-member Board of Directors, is responsible for the following four diversion programs: the municipal blue box program and the Municipal Hazardous or Special Waste (MHSW) Program under the Stewardship Ontario IFO; the Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) Program, under the Ontario Electronic Stewardship IFO; and the Used Tires Program, under the Ontario Tire Stewardship IFO.

Funding of Diversion Activities

The Auditor noted that fees collected from industry stewards are meant to fund half the total costs incurred by municipalities in operating their blue box programs. He said that about 80% of the municipalities with a blue box program received less than 50% of their program's net costs. Some municipalities only received 25%. Over half of the municipalities that responded to the Auditor's survey indicated that the funding they received under the current formula to offset some of their costs for managing the blue box program was not sufficient. The Auditor said that about half the funds collected from stewards are set aside and provided only to those municipalities able to demonstrate efficiencies in their blue box program operations.

According to the Ministry, the blue box funding split between municipalities and waste producers is administered by Stewardship Ontario. A committee comprising producers and municipalities draws up the funding formula and administers the allocation to municipalities. The Ministry said that, according to its most recent statistics at the time of the hearings, industry or producers are funding about $92

million to $93 million worth of recycling programs in municipalities. Monitoring and auditing is done through the financial reporting of Stewardship Ontario.

According to the Auditor, collectively, these designated wastes constitute about 15% of Ontario's total waste stream. He said bringing these programs under WDO has facilitated the establishment of province-wide diversion targets for these waste streams and shifted responsibility for diversion costs onto stewards whose products generate the waste. The IFOs also fund almost all of WDO's operations from proceeds collected from stewards. For example, the total net cost of the blue box program is equally shared between municipalities and the stewards whose products generate the waste.

The Auditor recommended that the Ministry review its operating agreement with WDO to ensure that it contains sufficient accountability provisions to require WDO to provide an action plan when waste diversion targets are not being met and ensure that waste diversion information submitted by municipalities and IFOs is objectively assessed.

The Ministry said that the *Waste Diversion Act, 2002* which governs WDO and the IFOS requires them to be not-for-profit. The Ministry has asked that WDO refocus its board to make sure that members reflect the skills necessary to govern waste diversion programs and to avoid potential conflicts of interest. (See also "Review of the Waste Diversion Act" above.)

It said that new programs under WDO such as WEEE, MHSW and the Used Tires Program are all in their infancy and that it takes time to build momentum and perfect programs to get people participating. An independent third party audit of all programs under WDO will be completed by the end of the year; the information will be made public.

The Ministry also said that diversion programs under WDO take accessibility issues into consideration, particularly those relevant for rural or more remote parts of the province, and develop related targets and goals. The stewardship organizations such as the Ontario Electronics Stewardship, the Ontario Tire Stewardship, and Stewardship Ontario fund municipal collection sites and collection events. They also work with retailers to establish drop-offs and provide incentives for this.

Program Targets

The Committee asked whether targets set for WDO diversion programs were actually more projections than targets. The Ministry agreed that they were, specifying that the targets for the individual programs, such as WEEE, are not anchored in the Ministry's overall 60% waste diversion goal. The program targets are based on the expertise and due diligence of the industry organization that developed the program.

In the case of WEEE, the due diligence comprises consultations with stakeholders, such as the companies that make and sell TVs, to determine the

number of units that will be sold into the marketplace and how long they will be used. An estimate is made, for example, of the cost of handling and dismantling a TV and removing mercury switches or other contaminants inside. Information such as this is used to determine the fee (see "Waste Diversion Program fees" section below for further information). Better information becomes available over time.

Used Tires Program

At the time of the hearings the Ministry said that results were not fully tallied for first year diversion under the Used Tires Program, but that it believed that 130,000 tonnes of material had been diverted from landfills and that the program would meet its first-year target of diverting 70% of the 12 million waste tires generated in Ontario each year. (The Auditor noted that the program's diversion target for on-road tires was 91% by 2009/10 and for off-the-road tires was 14.25% by 2009/10.[1])

The Committee wished to know how program objectives are set. The Ministry replied that IFOs are responsible for this. In the case of the Used Tires Program the Ministry said that targets are set as a percentage of tires being sold. The Ministry said that it also works closely with the Ontario Tire Stewardship to prioritize the cleanup up of stockpiles of tires at various sites.

Program Implementation and Performance Monitoring

The Auditor noted that when stewards pass costs onto retailers and then retailers pass these costs onto consumers, neither the Ministry nor WDO monitors whether the costs passed onto consumers are the same as the costs originally charged by the stewards. The Auditor found, for example, that instead of charging a fee of $7.80 for a desktop computer, one retailer charged $13.44 (an older, expired, fee); another did not show the fee as a separate charge which meant the consumer could not determine the amount paid. The Auditor recommended that where retailers are charging a specific fee, the Ministry should also reconsider whether they should be required to disclose the amount of the fee on the customer receipt.

Waste Diversion Program fees ("eco fees")

According to the Ministry the particular program fee, as noted earlier, is set by the IFO that is responsible for managing the entire diversion program and is based on forecasts, sales, costs, etc. The fee is levied on the brand owners and the stewards. It is then a business choice whether any of the fee is recovered through the supply chain.

The Ministry said that it has established and deployed a special team to look into incorrect or misleading fees that retailers may charge and attribute to waste diversion programs. The Ministry reviews and, as appropriate, looks into consumer concerns reported to the consumer protection hotline that is run by the Ministry of Consumer Services.

---

[1] Ontario, Office of the Auditor General, *2010 Annual* Report (Toronto: The Office, 2010), p. 230.

The Ontario Tire Stewardship Example

The Ministry used the Ontario Tire Stewardship (the IFO for used tires) and the Used Tires Program to illustrate the program fee process. It said that the Ontario Tire Stewardship's board of directors is made up of the stewards of tires – tire producers or the first importers of tires – and that the Ontario Tire Stewardship board and the organization's staff developed the used tires diversion program under the auspices of the *Waste Diversion Act*.

The program developers estimated what was necessary to collect and properly manage and divert tires away from a landfill. They also estimated the cost of delivering the program, using a formula based on a producer's or a steward's portion of the sales into the province. Cost was partitioned amongst the producers based on the cost of diversion. Some tires – very large off-road heavy construction tires – are a lot more expensive to manage at end-of-life than others, such as a tire on a compact car.

The fee for a steward of regular passenger tires is approximately $5.87 per tire. Tire stewards such as manufacturers like Bridgestone or Pirelli pay that $5.87 into the Ontario Tire Stewardship program. No fees are collected by the Ministry of Finance or the Ministry of the Environment. Individual stewards then decide whether or not to pass the cost on to their wholesale or retail chain (and retailers in turn would decide whether or not to pass the cost onto customers).

The Ministry added that in addition to using the monies collected from producers for running the diversion programs, many of the diversion programs also use fees to undertake market research and to provide incentives for the development of innovative recycling methodologies. The person who collects the tires; the company that takes the tire and cuts it into small pieces; and those who use the components to make a new product all receive a portion of the fee. As discussed earlier the goal for passenger tires is to recycle nearly all of them, with almost no tires deposited in landfills, illegal tire sites, or illegally dumped.

Committee Recommendations

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

7. Waste Diversion Ontario (WDO) shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on how WDO monitors progress by its diversion programs in meeting their diversion targets and what steps WDO would take to address any setbacks in meeting these targets. WDO should specify the measures in place to objectively assess waste diversion information submitted by municipalities and the Industry Funding Organizations (IFOs).

8. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on how the Ministry will improve its accountability oversight of Waste Diversion Ontario (WDO), especially when waste diversion targets are not being met. The

Ministry should also comment on whether it will consider having the Parliamentary Assistant to the Minister of the Environment or a senior representative, such as a Ministry Assistant Deputy Minister, sit on WDO's board of directors.

Waste Disposal

The Auditor noted that at the time of the audit, waste that was generated in Ontario was disposed in one of approximately 1,100 active landfills in the province or in landfills in the states of Michigan and New York. He said that larger municipalities were to stop cross-border shipments of municipally managed waste (residential waste exported by municipalities, not IC&I waste exported by waste management companies) to Michigan by the end of 2010.

The Ministry explained that it worked with all of the large municipalities who were shipping waste to Michigan to develop a plan that had been executed over the past three to four years to stop shipments of waste to Michigan, and that it was successful in ending those shipments by its goal date of December 2010.

Landfill Capacity in the Province

The Auditor said that according to the Ministry's Landfill Inventory Management System's estimate, in 2008 the remaining capacity in the 32 largest landfills was expected to last approximately 25 years at the then-current fill rate. He added that capacity will be exhausted sooner given the end of Michigan waste exports as specified above. The Auditor recommended that the Ministry should take a leadership role in working with municipalities and other stakeholders to research and adopt alternative waste disposal technologies such as the thermal treatment facilities that are in use in other jurisdictions.

The Ministry said that subsequent to completion of the Auditor's report it had approved the environmental assessment for a York/Durham energy-from-waste facility, that it is continuing to receive applications, and that it is working with other parts of the sector to increase capacity for organic processing. The Ministry said that, when looking at availability in the province, it is necessary to look not just at landfills but also at the energy-from-waste sector, diversion and organics processing.

Monitoring of Waste Disposal Sites and Waste Management Systems

Reviewing Certificate-of-Approval Applications

The Auditor noted that the Ministry has no service delivery standard for the time to review a non-hazardous waste certificate application. Based on a review of a sample of files by the Auditor's staff for certificates issued in 2008 and 2009, the average length of time to issue a certificate from the date of the application was 10 months. By comparison, the Ministry's standard for reviewing certificates for hazardous waste facilities was 50 days. The Ministry said that it has recently successfully cleared a backlog of certificates of approval in the Ministry and is

modernizing its approvals system. It hopes to complete this modernization in two years. That in turn will enable the Ministry to process applications for approval of facilities in a far more timely fashion and help expedite the development of the infrastructure to support both organics diversion and other diversion activities.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that

9. Six months after completion of the modernization of its certificate of approvals system the Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on the average time that it takes under the new system to approve a certificate of approval application. The Ministry should also specify whether it has introduced a service delivery standard for the time to review an application.

CONSOLIDATED LIST OF RECOMMENDATIONS

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

1. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on when the Ministry will reach its goal for 60% diversion of Ontario's waste from landfills and if any additional tools are required for the Ministry to achieve this goal.

2. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on the key aspects of the Ministry's strategy to increase the rate of waste diversion in the industrial, commercial and institutional (IC&I) sector. The Ministry should specify a diversion target and timeline for the IC&I sector and how those businesses and organizations that are not regulated under the *Environmental Protection Act* will be motivated to improve their diversion rates and be monitored.

3. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on its plans to obtain adequate information on the number of businesses to which the waste diversion regulations apply and on which of these are the largest waste generators.

4. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on the new protocols that it introduced for field inspectors in 2011 noting

- whether the inspectors follow a risk-based approach for their inspections;
- whether they target the largest waste generators for inspection;
- how the Ministry tracks whether businesses have implemented their Waste Audits and Waste Reduction Work Plans; and
- how the Ministry determines whether businesses and organizations are source-separating waste and the source-separated waste is being recycled.

5. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on how the Ministry's new guidelines will increase organics diversion. The Ministry should specify

- how the guidelines will help increase capacity to process organic waste in Ontario;
- how organic waste processing capacity will be monitored and measured; and
- whether the guidelines will include an organics waste diversion target.

6. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts the outcome of the Ministry's public consultations and review of the *Waste Diversion Act, 2002*. The Ministry should specify

- what regulatory or legislative changes were proposed during the consultations and review;
- whether the Ministry believes any streamlining of responsibilities for waste diversion are possible; and
- if so, what type of legislation or regulation would be required.

7. Waste Diversion Ontario (WDO) shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on how WDO monitors progress by its diversion programs in meeting their diversion targets and what steps WDO would take to address any setbacks in meeting these targets. WDO should specify the measures in place to objectively assess waste diversion information submitted by municipalities and the Industry Funding Organizations (IFOs).

8. The Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on how the Ministry will improve its accountability oversight of Waste Diversion Ontario (WDO), especially when waste diversion targets are not being met. The Ministry should also comment on whether it will consider having the Parliamentary Assistant to the Minister of the Environment or a senior representative, such as a Ministry Assistant Deputy Minister, sit on WDO's board of directors.

9. Six months after completion of the modernization of its certificate of approvals system the Ministry of the Environment shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on the average time that it takes under the new system to approve a certificate of approval application. The Ministry should also specify whether it has introduced a service delivery standard for the time to review an application.

APPENDIX A

DISSENTING OPINION

OF THE

NEW DEMOCRATIC MEMBER OF THE COMMITTEE

Dissenting Opinion

NON-HAZARDOUS WASTE DISPOSAL AND DIVERSION AUDITOR GENERAL'S *2010 ANNUAL REPORT* - S. 3.09*

On page 10 of the report the text reads:

The Ministry has made improvements to the recycling regulatory framework including

- exempting certain recyclable materials from waste approvals;
- streamlining the approvals process for waste-to-energy pilot and demonstration projects;

I don't accept that accelerating the approval of incinerator, waste-to-energy, projects is an improvement and believe that the wording of the report should read:

The Ministry has made **changes** to the recycling regulatory framework including...

Otherwise I accept the recommendations of the report.

Peter Tabuns
MPP
NDP Environment Critic

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

ÉLIMINATION ET RÉACHEMINEMENT DES DÉCHETS NON DANGEREUX

(Rapport annuel 2010 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.09)

2e session, 39e législature
60 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Élimination et réacheminement des déchets non dangereux (Rapport annuel 2010 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.09)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Non-hazardous waste disposal and diversion (Section 3.09, 2010 Annual report of the Auditor General of Ontario)
Également disponible sur l'Internet.
ISBN 978-1-4435-6054-2

1. Ontario. Ministère de l'environnement—Audit. 2. Déchets—Élimination—Ontario—Évaluation. 3. Recyclage (Déchets, etc.)—Ontario—Évaluation. I. Titre. II. Titre: Non-hazardous waste disposal and diversion (Section 3.09, 2010 Annual report of the Auditor General of Ontario)

TD789.C2 O56 2011 353.9'309713 C2011-964015-5F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Steve Peters
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman W. Sterling

Queen's Park
Mai 2011

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Steve Peters
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman W. Sterling

Queen's Park
Mai 2011

COMPOSITION DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS*

2e session, 39e législature

NORMAN W. STERLING
Président

PETER SHURMAN
Vice-président

WAYNE ARTHURS

AILEEN CARROLL

FRANCE GÉLINAS

JERRY J. OUELLETTE

DAVID RAMSAY

LIZ SANDALS

DAVID ZIMMER

Trevor Day
Greffier du comité

Susan Viets
Recherchiste

*Peter Tabuns a régulièrement servi de remplacement.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1
Remerciements 1

VUE D'ENSEMBLE 1
Objectif de la vérification 1
Contexte 2

QUESTIONS SOULEVÉES DANS LE CADRE DE LA VÉRIFICATION ET DEVANT LE COMITÉ 3
Objectif de réacheminement des déchets de l'Ontario 3
Vue d'ensemble 3
Déchets du secteur résidentiel 4
Taux de réacheminement des déchets résidentiels 4
Fluctuations des taux de réacheminement des municipalités 4
Déchets du secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI) 5
Conformité dans le secteur ICI 6
Portée des inspections dans le secteur ICI 9
Déchets organiques 10
Examen de la Loi sur le réacheminement des déchets 11
Réacheminement des déchets Ontario 13
Financement des activités de réacheminement 13
Mise en œuvre du programme et suivi du rendement 15
Élimination des déchets 17
Capacités d'enfouissement de la province 17
Surveillance des sites d'enfouissement et des systèmes de gestion des déchets 18
Examen des demandes de certificat d'autorisation 18

LISTE RÉCAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS 19

ANNEXE A :
Opinion dissidente du député néo-démocrate, membre du Comité

PRÉAMBULE

En 2004, le gouvernement de l'Ontario s'est fixé l'objectif de réacheminer 60 % des déchets de la province destinés aux sites d'enfouissement avant la fin de 2008. D'après le vérificateur général de l'Ontario (le vérificateur), le taux de réacheminement combiné des déchets du secteur résidentiel et du secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI) était d'environ 24 %, selon les renseignements dont il disposait au moment de la vérification. Le taux de réacheminement global des déchets résidentiels se situait aux alentours de 40 % et celui du secteur ICI était d'environ 12 %. Le vérificateur a dit que bon nombre des problèmes cernés par le gouvernement en 2004 et qu'il fallait régler pour atteindre son objectif de réacheminement n'avaient pas encore été résolus.

En février 2011, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences publiques sur le rapport du vérificateur portant sur l'élimination et le réacheminement des déchets non dangereux (section 3.09 du *Rapport annuel 2010* du vérificateur). Des cadres supérieurs du ministère de l'Environnement (le Ministère) et de Réacheminement des déchets Ontario (RDO) ont pris part aux audiences. (On trouvera la transcription des audiences tenues par le Comité le 23 février 2011 dans le *Journal des débats* des comités.)

Le Comité souscrit aux constatations et recommandations du vérificateur et formule dans le présent rapport ses propres constatations, opinions et recommandations. Le Comité demande au Ministère et à Réacheminement des déchets Ontario de faire parvenir au greffier du Comité des réponses écrites aux recommandations dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport auprès du président de l'Assemblée législative, sauf indication contraire dans une recommandation.

Remerciements

Le Comité tient à remercier les représentants du ministère de l'Environnement et de Réacheminement des déchets Ontario de leur participation aux audiences. Il remercie également le Bureau du vérificateur général, le greffier du Comité et le personnel du Service de recherches de l'Assemblée législative pour l'assistance qu'ils lui ont prêtée durant les audiences et les délibérations sur la rédaction du rapport.

VUE D'ENSEMBLE

Objectif de la vérification

La vérification visait à déterminer si le Ministère avait mis en place des procédures adéquates

- pour encourager une saine gestion des déchets non dangereux, notamment en assurant la conformité aux lois, règlements et politiques connexes;

- pour mesurer son efficacité à cet égard et en rendre compte de manière fiable.

Le personnel de vérification a interviewé des fonctionnaires et examiné des dossiers à l'administration centrale et aux bureaux de district du Ministère et a rencontré des employés de RDO. Un sondage portant sur les défis posés par la gestion des déchets résidentiels a été envoyé aux municipalités ontariennes comptant plus de 15 000 habitants; le taux de réponse a été d'environ 60 %. Le personnel de vérification a rencontré des hauts fonctionnaires des ministères de l'Environnement de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse, deux provinces dont le taux global de réacheminement des déchets non dangereux est beaucoup plus élevé que celui de l'Ontario.

Contexte

Les déchets non dangereux comprennent les matières non recyclables et les matières recyclables générées par les ménages ainsi que par les entreprises et les organismes du secteur ICI. Le secteur ICI génère environ 60 % de ces déchets, tandis que les ménages en produisent 40 %. Les solutions pour l'élimination des déchets sont le stockage dans des décharges contrôlées (les deux tiers des déchets sont acheminés dans les décharges contrôlées de l'Ontario et le reste est envoyé en grande partie dans des décharges américaines) ou d'autres moyens comme l'incinération (environ 1 %). Les solutions pour le réacheminement sont la réduction, la réutilisation ou le recyclage.

Les administrations municipales gèrent la plupart des déchets résidentiels; le secteur ICI et la plupart des immeubles résidentiels à logements multiples gèrent les déchets qu'ils produisent en les confiant en général à des entreprises du secteur privé. Le gouvernement de l'Ontario, surtout par l'entremise du Ministère, établit des normes pour la gestion des déchets non dangereux au moyen de lois comme la *Loi sur la protection de l'environnement* (LPE) et la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets* (LRD) et les règlements y afférents.

Réacheminement des déchets Ontario (RDO) est un organisme indépendant dont le financement est assuré presque entièrement par l'industrie; il conçoit, met en œuvre, administre et surveille des programmes de réacheminement de certains déchets désignés par le ministre de l'Environnement. RDO s'acquitte de cette responsabilité en collaboration avec des organismes de financement industriels (OFI) composés de « responsables de la gérance » de l'industrie, lesquels financent en tout ou en partie les programmes de réacheminement des déchets désignés. Par exemple, le coût net total du programme des boîtes bleues est partagé également entre les municipalités et les fabricants des produits qui génèrent les déchets.

D'après le Ministère, les Ontariens génèrent actuellement environ 12 millions de tonnes de déchets par année dont près de 3 millions sont réacheminées chaque année au lieu de se retrouver dans les décharges. En 2007, les programmes de réacheminement des déchets de l'Ontario ont permis d'éviter la production de 2,2 millions de tonnes d'émissions de gaz à effet de serre. Le Ministère estime

que les avantages sur le plan environnemental totalisent 971 millions de dollars et que le réacheminement crée sept emplois par tranche de 1 000 tonnes de déchets recyclés. Il a déclaré que le réacheminement contribue à faire de l'Ontario une économie plus durable basée sur des technologies vertes.

QUESTIONS SOULEVÉES DANS LE CADRE DE LA VÉRIFICATION ET DEVANT LE COMITÉ

Objectif de réacheminement des déchets de l'Ontario

Vue d'ensemble

Le vérificateur a remarqué que le document publié par le gouvernement en 2004 et intitulé « Réacheminer 60 % des déchets en Ontario : Document de consultation » énumérait un grand nombre des problèmes qu'il fallait régler pour atteindre l'objectif de 60 %. Toutefois, le vérificateur a constaté qu'il restait à résoudre bon nombre de ces problèmes, comme constituer des marchés viables pour les matières recyclables, assurer une application plus efficace des règlements et se doter d'une stratégie de réacheminement des déchets à l'échelle de la province. Au Comité qui lui demandait à quel moment il atteindrait cet objectif, le Ministère a répondu qu'il n'était pas en mesure de fournir une date précise.

Le Ministère a dit qu'il met en œuvre les politiques, les programmes, les lois et les règlements que le gouvernement adopte pour favoriser la gestion des déchets. La politique ontarienne sur les déchets comprend un amalgame d'outils réglementaires et non réglementaires dont il faut examiner continuellement l'efficacité. Le Ministère peut compter sur de nombreux partenaires et partage la responsabilité de la gestion des déchets avec les municipalités de l'Ontario, l'industrie, les producteurs, les entreprises, le secteur de la gestion des déchets, les organisations non gouvernementales comme le Recycling Council of Ontario ainsi qu'avec les citoyens de la province. Il a déclaré que de plus en plus de gens sont conscients de l'importance de gérer les déchets et que les entreprises accordent maintenant beaucoup plus d'attention à la réduction des déchets dans le cadre de leur bilan.

Les programmes du Ministère sont issus de la *Loi sur le réacheminement des déchets* adoptée en 2002. De plus, quatre règlements pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement* s'appliquent au secteur ICI et au réacheminement des déchets municipaux. Le Ministère a déclaré que son travail consiste à mettre en œuvre les lois et les règlements. À l'intérieur de ce cadre, il prend des mesures pour accroître le réacheminement des déchets. (On trouvera des renseignements supplémentaires plus loin dans la section intitulée « Examen de la *Loi sur le réacheminement des déchets* ».)

Parmi les initiatives du Ministère (par exemple, les programmes menés sur une base volontaire), mentionnons travailler

- en collaboration avec le secteur de l'épicerie à la réduction de l'utilisation des sacs en plastique;

- avec le Recycling Council of Ontario dans le cadre d'un programme de réacheminement élargi appelé Take Back the Light (pour le recyclage des lampes fluorescentes);
- en partenariat avec la Régie des alcools de l'Ontario et le ministère des Finances dans le cadre d'un programme appelé Bag it Back (retourner les contenants vides de boissons alcoolisées admissibles pour un remboursement complet de la consigne).

Le Ministère a octroyé des fonds au Recycling Council of Ontario pour la mise sur pied d'un programme de certification volontaire pour le secteur ICI. L'organisme vise à mobiliser non seulement les entreprises ou installations de grande taille, mais également les petites et moyennes entreprises. Le programme est axé sur des questions comme l'éducation sur le recyclage efficace des déchets et en quoi il peut améliorer les résultats d'une entreprise.

D'après le Ministère, les emballages représentent le tiers des déchets envoyés dans les décharges contrôlées; les emballages jetables sont très répandus et le besoin d'offrir des méthodes de collecte pratiques accroît le défi de la gestion des déchets. Le Ministère a déclaré que le Conseil canadien des ministres de l'environnement a approuvé une stratégie nationale pour l'emballage écologique. Le Ministère s'est fait le promoteur de l'élaboration de cette stratégie pancanadienne. Il a souligné que les entreprises ont besoin d'un ensemble de normes communes et d'un cadre national pour réduire les déchets d'emballage de façon économique.

Déchets du secteur résidentiel

Taux de réacheminement des déchets résidentiels

Le Ministère a réitéré la constatation du vérificateur selon laquelle les données les plus récentes de RDO au moment des audiences montraient une amélioration continue du taux global de réacheminement des déchets résidentiels de l'Ontario, qui est passé de 38 % en 2006 à 44 % en 2009. Environ cinq millions de ménages ontariens ont accès au programme de recyclage des boîtes bleues et plus de 870 000 tonnes de déchets sont réacheminées chaque année. Le vérificateur a remarqué que le Ministère avait déclaré qu'il avait dépassé l'objectif qu'il s'était fixé pour le programme des boîtes bleues résidentielles, à savoir un taux de réacheminement de 60 % avant 2008; le taux réel atteint pour le programme en 2008 était de 66 %. Cette année-là, les déchets destinés aux boîtes bleues résidentielles représentaient environ 11 % de la totalité des déchets générés en Ontario.

Fluctuations des taux de réacheminement des municipalités

Le vérificateur (citant les données du sondage disponibles au moment de sa vérification) a noté qu'environ le quart des municipalités qui ont répondu au sondage ont déclaré un taux de réacheminement se situant entre 20 % et 40 %, la moitié, un taux situé entre 40 % et 60 % et le quart restant, un taux supérieur à 60 %. Plusieurs facteurs expliquaient la variation des taux, notamment la

fréquence de collecte et la quantité de déchets ramassés dans les municipalités et la possibilité pour la municipalité de commercialiser ou non les déchets des boîtes bleues et les déchets organiques recyclables. Le vérificateur a constaté que les grandes municipalités qui ont d'importants volumes de matières recyclables et de déchets organiques réussissent mieux à pénétrer les marchés et peuvent donc encourager de plus grands efforts de recyclage.

Le Ministère a confirmé que les grandes municipalités ont effectivement certains avantages pour le réacheminement des déchets, mais il a dit par ailleurs que les exigences de financement du programme des boîtes bleues stipulées dans la LRD ont permis tant aux petites qu'aux grandes municipalités d'obtenir davantage de ressources pour offrir des programmes de recyclage. Les programmes de réacheminement des déchets administrés par les OFI ont permis aux petites municipalités d'offrir à leurs citoyens des dépôts pour la collecte des déchets ou des activités de réacheminement.

Déchets du secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI)

Le vérificateur a constaté que le secteur ICI s'en remet en grande partie aux sociétés de gestion des déchets du secteur privé pour éliminer et réacheminer ses déchets et que le Ministère n'a pas d'information sur les quantités de déchets éliminés ou réacheminés. Citant les données de Statistique Canada, il a ajouté que le taux de réacheminement des déchets du secteur ICI n'était que de 12 % en 2006, ce qui représente un recul par rapport au taux de 19 % atteint en 2002.

D'après le vérificateur, l'Ontario Waste Management Association (qui représente les sociétés de gestion des déchets du secteur privé) a dit que les obstacles auxquels sont imputables les bas taux de recyclage du secteur ICI comprennent le fait que l'élimination des déchets dans une décharge coûte moins cher que le recyclage et le fait que les règlements pris en vertu de la LPE visent uniquement les grands producteurs de déchets et qu'il est difficile de les appliquer. Les petites et moyennes entreprises qui produisent environ 60 % des déchets du secteur ICI en Ontario ne sont pas visées par les règlements en vigueur. Le vérificateur a noté différentes initiatives envisagées par le gouvernement pour permettre au secteur ICI d'atteindre l'objectif de réacheminement de 60 % établi par la province, mais il n'avait donné suite à aucune d'elles.

Le vérificateur a recommandé, entre autres, pour accroître le réacheminement des déchets dans le secteur ICI, que le Ministère recueille des renseignements sur la quantité et le type de déchets générés par les petites et moyennes entreprises et les organismes non réglementés par la LPE et qu'il envisage les mesures à prendre pour réduire la quantité de déchets qu'ils envoient dans les décharges. Il a également recommandé que le Ministère exige des grandes entités réglementées par la LPE qu'elles rendent publics leurs taux de réacheminement des déchets.

Le Ministère a dit que si le réacheminement des déchets résidentiels a augmenté constamment, il n'y a pas eu autant de progrès par contre dans le secteur ICI. Les données de 2008 indiquent que le taux de réacheminement de tous les déchets non résidentiels, y compris les déchets provenant des institutions, des commerces et

des établissements industriels ainsi que du secteur de la construction et de la démolition, est de 12,7 %. Le Ministère a déclaré que le réacheminement des déchets dans les entreprises est motivé en grande partie par la rentabilité (certaines grandes sociétés considèrent le réacheminement des déchets comme une responsabilité sociale de l'entreprise ou une question de développement durable). Il a ajouté qu'un plus grand nombre de nouvelles décharges avaient été ouvertes à l'extérieur de l'Ontario au cours de la dernière décennie et qu'on y pratiquait des taux plus bas.

Recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

1. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur la date à laquelle il compte atteindre son objectif de réacheminement de 60 % des déchets de l'Ontario destinés aux sites d'enfouissement et sur les outils supplémentaires dont il aurait besoin, le cas échéant, pour atteindre cet objectif.

2. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les aspects principaux de sa stratégie visant à augmenter le taux de réacheminement des déchets du secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI). Le Ministère doit indiquer un taux ciblé de réacheminement et un délai précis pour le secteur ICI ainsi que les mesures qu'il prendra pour inciter les entreprises et les organismes non réglementés par la *Loi sur la protection de l'environnement* à améliorer leurs taux de réacheminement et pour les surveiller.

Conformité dans le secteur ICI

Le vérificateur a constaté que le Ministère n'avait pas d'information sur le nombre réel de sociétés ou d'organismes dans les segments ICI visés par les règlements d'application de la LPE ni sur les segments qui génèrent les plus grandes quantités de déchets afin de pouvoir déterminer les segments à inspecter en priorité. Il a également dit que les inspections effectuées par le Ministère en 2009-2010 avaient révélé d'importantes infractions aux règlements d'application de la LPE dans de nombreux segments et que les résultats d'un sondage réalisé récemment par la Chambre de commerce de l'Ontario auprès d'un échantillon de grandes entités du secteur ICI indiquaient que 45 % des répondants n'étaient même pas au courant de l'existence des règlements pris en vertu de la LPE qui se rapportent au réacheminement des déchets.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère recueille des données sur le nombre d'entreprises assujetties aux règlements concernant le réacheminement des déchets et sur celles qui génèrent le plus de déchets afin d'éclairer ses activités d'inspection et ses décisions stratégiques et qu'il veille à ce que les entreprises soient conscientes des exigences des règlements.

Le Ministère a dit que le cadre qui régit le secteur ICI exige que ce dernier élabore un rapport de gestion des déchets et un plan de réduction des déchets, qu'il sépare les déchets à la source (il s'agit d'une obligation pour les installations) et qu'il fasse de son mieux. Afin d'accroître le réacheminement dans le secteur ICI, le Ministère collabore avec la collectivité réglementée pour qu'elle améliore son rendement à cet égard. Les efforts déployés par le Ministère comprenaient l'application des règlements ainsi que la sensibilisation et l'éducation auprès des sièges sociaux des entreprises pour s'assurer qu'ils comprennent leurs obligations et les respectent. Le Ministère a dit que cette approche avait favorisé une amélioration constante de la conformité et du réacheminement et a souligné par la suite que cette amélioration ne figurait pas encore dans les données de Statistique Canada.

Le Ministère compte une équipe d'agents de l'environnement qui ont pour mission de renforcer la conformité aux règlements sur le recyclage dans le secteur ICI. Ces agents travaillent en étroite collaboration avec les entreprises, les écoles, les hôpitaux et les autres institutions pour accroître le réacheminement des déchets.

L'équipe du Ministère s'est concentrée au départ sur le segment de la construction et de la démolition. Il a dit qu'il existe un marché pour certains de ces déchets et qu'il y a, par conséquent, une occasion d'affaires si l'on considère les déchets comme une ressource plutôt que comme quelque chose à éliminer. La trousse d'outils élaborée par le Ministère pour le segment comprend les pratiques exemplaires pour promouvoir la réduction et le réacheminement des déchets ainsi qu'un rapport de gestion des déchets et un plan de réduction des déchets pour aider les sites individuels à offrir des moyens efficaces pour réacheminer les déchets susceptibles d'être produits à cet endroit. Le Ministère a collaboré avec le segment pour s'assurer que la trousse d'outils lui serait utile.

Il élargit maintenant l'utilisation de la trousse d'outils à d'autres établissements comme les écoles et les hôpitaux. Le Ministère a dit que l'Association des hôpitaux de l'Ontario (OHA) a mis sur pied un programme intitulé Green Hospital Champion Fund qui offre aux hôpitaux un encouragement pour mener des vérifications de la gestion des déchets dans leurs installations. Les guides ont été distribués en septembre 2010 et les hôpitaux devraient avoir terminé l'élaboration de leur rapport de gestion des déchets et de leur plan de réduction des déchets avant juin 2011. L'accent est mis sur les déchets non dangereux comme le papier, les fournitures de bureau et les déchets organiques générés dans toutes les installations.

Le Ministère a ajouté qu'il travaille avec les sièges sociaux des entreprises, dans tous les segments ICI, à la conformité et à la séparation à la source. Les sièges sociaux élaborent des plans généraux de réacheminement des déchets qui s'étendent à toutes leurs installations, y compris, dans de nombreux cas, des installations non réglementées. Le Ministère a donné des exemples des progrès réalisés et du leadership affiché par les entreprises, notamment ceux-ci :

- Woodbine Entertainment Group a atteint un taux de réacheminement de 93 % et l'entreprise élargit ses programmes de gestion des déchets organiques et de séparation à la source dans le cadre d'un programme de gestion environnementale qui est en voie de permettre le réacheminement de la totalité des déchets.
- L'usine d'Alliston de Honda Canada s'efforce d'atteindre un taux de recyclage de 100 %, ce qui en ferait la première installation de Honda en Amérique du Nord à atteindre cette norme.

Le Ministère a travaillé avec les sièges sociaux de magasins à grande surface et de centres commerciaux et a indiqué que les programmes élaborés pour ces entreprises dépasseront la simple conformité; les initiatives s'appliqueront à l'échelle de l'entreprise, jusqu'aux petites installations situées dans les petites collectivités. Dans le cadre du travail qu'il a accompli auprès des segments comme la construction et la démolition, les hôtels et les motels, les immeubles à bureaux, les centres commerciaux de détail et les établissements de vente au détail ainsi que les restaurants et les complexes résidentiels à logements multiples, le Ministère a constaté, d'après les renseignements issus des inspections de suivi, une augmentation de la conformité dans tous les cas sauf un. Dans le cadre des prochains plans d'inspection, le Ministère a ajouté qu'il retournera effectuer un suivi dans les installations qu'il a abordées initialement il y a un an ou deux. L'amélioration des statistiques citées précédemment concernait l'ensemble du secteur. Le Ministère se concentrera maintenant sur les installations individuelles.

Écologisation des opérations gouvernementales

En partenariat avec le ministère des Services gouvernementaux, le ministère de l'Environnement travaille à l'écologisation des opérations gouvernementales. Il s'est efforcé volontairement de réduire son empreinte écologique et d'améliorer notamment le taux de réacheminement des déchets aux bureaux de son administration centrale. Le Ministère reçoit de plus en plus de demandes pour aider à l'écologisation d'autres opérations. Par exemple, il a détaché certains de ses fonctionnaires pour qu'ils aident à la mise en œuvre de la rencontre du G20 à Toronto en prodiguant des conseils dans ce domaine.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

3. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les mesures qu'il compte prendre pour obtenir des renseignements suffisants sur le nombre d'entreprises visées par les règlements concernant le réacheminement des déchets et sur celles qui génèrent le plus de déchets.

Portée des inspections dans le secteur ICI

Le vérificateur a dit que les inspections n'ont pas particulièrement aidé à accroître le taux de réacheminement des déchets du secteur ICI, en bonne partie parce que les inspections effectuées par le Ministère dans les entreprises et organismes ICI visent principalement à déterminer si le rapport de gestion des déchets et le plan de réduction des déchets ont été élaborés au lieu de vérifier, par exemple, si l'information contenue dans ces documents reflète les processus réels et dans quelle mesure les entreprises et les organismes ont donné suite aux plans. Le vérificateur a ajouté que la moitié des dossiers d'inspection examinés ne contenaient aucune documentation qui aurait indiqué que les inspecteurs avaient examiné le rapport de gestion ou le plan de réduction des déchets.

Les inspections visant à vérifier si les entreprises et organismes du secteur ICI se sont dotés de programmes pour séparer à la source les déchets à réutiliser ou à recycler ne servent généralement pas à déterminer l'efficacité du programme de séparation à la source d'une installation ni à vérifier si les déchets séparés à la source sont recyclés et non pas simplement stockés dans une décharge après leur ramassage par la société de gestion des déchets. Plusieurs dossiers examinés par le vérificateur ne contenaient aucun élément qui aurait confirmé que l'inspecteur avait vérifié si la société de gestion des déchets exerçait ses activités en vertu d'un certificat d'autorisation valide. Le vérificateur a recommandé que le Ministère élargisse la portée de ses inspections afin d'évaluer la mesure dans laquelle les entreprises ont donné suite à leurs rapports de gestion et plans de réduction des déchets et de déterminer si la quantité de déchets réacheminés a augmenté.

Le Ministère a déclaré qu'il se penchait sur la façon dont il effectue les inspections des déchets non dangereux à la suite de l'examen et des recommandations du vérificateur. Il a dit qu'il instaurait des protocoles à l'intention des inspecteurs sur le terrain en février 2011 et que de la formation leur serait donnée en mars 2011. Les protocoles comprennent la nécessité pour les inspecteurs de procéder à un examen des plans et d'effectuer un suivi de leurs inspections. Le Ministère a dit qu'il avait aussi amélioré sa tenue de dossiers et ses bases de données internes.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

4. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les nouveaux protocoles qu'il a instaurés à l'intention des inspecteurs sur le terrain en 2011 en indiquant

- **si les inspecteurs observent une approche axée sur le risque pour leurs inspections;**
- **s'ils ciblent les entreprises qui génèrent le plus de déchets aux fins d'inspection;**

- **les mesures prises par le Ministère pour s'assurer que les entreprises ont mis en œuvre leurs rapports de gestion et leurs plans de réduction des déchets;**
- **la façon dont le Ministère détermine si les entreprises et les organismes séparent les déchets à la source et les recyclent.**

Déchets organiques

Le vérificateur a déclaré que les déchets organiques générés par les secteurs résidentiels et ICI représentent près du tiers des déchets non dangereux générés en Ontario, mais il n'existe aucun programme ou objectif de réacheminement des déchets organiques à l'échelle de la province. Il a constaté qu'environ 15 % des municipalités de l'Ontario ramassent les déchets organiques pour réacheminement auprès d'environ 40 % des ménages de la province. Le vérificateur a recommandé que le Ministère travaille avec les municipalités, les entreprises et organismes et les sociétés de gestion des déchets du secteur privé à la mise en œuvre progressive d'un programme provincial de réacheminement des déchets organiques pour les secteurs résidentiels et ICI. Il a aussi recommandé que le Ministère s'assure, de concert avec ces intervenants, qu'il existe une capacité suffisante pour traiter les déchets organiques additionnels ainsi qu'un marché durable pour les déchets traités.

Le Ministère a énuméré les progrès suivants réalisés au cours des dernières années dans le domaine du réacheminement des déchets organiques :

- De nombreuses municipalités ont mis en œuvre avec succès des programmes de bacs verts et d'autres programmes de réacheminement des déchets organiques.
- Environ 2,2 millions de foyers ontariens ont maintenant accès à des programmes de collecte en porte-à-porte au moyen des bacs verts ou d'autres méthodes de collecte.
- D'après Réacheminement des déchets Ontario, le réacheminement des déchets organiques a augmenté de 35 % entre 2006 et 2009 et les municipalités poursuivent leurs efforts en ce sens.

Le Ministère a également souligné les défis associés à l'augmentation du réacheminement des déchets organiques. La capacité des installations de compostage est un obstacle important. L'Ontario compte 45 installations de compostage municipales et privées. Le Ministère a dit qu'il doit augmenter ce nombre pour accroître les taux de réacheminement des déchets.

Le Ministère consulte les municipalités, les entreprises et d'autres intervenants et élabore de nouvelles lignes directrices qui augmenteront les possibilités d'investissement dans des installations de réacheminement des déchets organiques tant par les municipalités que par le secteur privé. Les lignes directrices

faciliteront les investissements du secteur privé dans l'agrandissement des installations de compostage.

Le Ministère a déclaré que les lignes directrices actuelles pour les installations de compostage ont été rédigées en 1991-1992 et qu'elles ne sont pas pertinentes pour les installations modernes qui effectuent le compostage de nombreuses matières à l'aide de nouvelles technologies. Les nouvelles lignes directrices du Ministère lui fourniront une meilleure orientation pour les autorisations et éclaireront les exploitants et les municipalités sur des questions comme les sites de gestion des déchets et les systèmes de collecte.

Le Ministère a également tenu des consultations sur une proposition d'actualisation des normes pour le compost produit par ces installations. Il y a actuellement une norme qui ne tient pas compte de la valeur que peuvent avoir différentes catégories de compost sur le marché. Le Ministère a proposé des catégories semblables à celles adoptées par le Conseil canadien des ministres de l'environnement.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

5. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur la façon dont ses nouvelles lignes directrices augmenteront le réacheminement des déchets organiques. Le Ministère doit préciser

- **en quoi les lignes directrices permettront d'augmenter la capacité de traiter les déchets organiques en Ontario;**
- **les moyens qui seront pris pour surveiller et mesurer la capacité de traitement des déchets organiques;**
- **si les lignes directrices comprendront un taux ciblé de réacheminement des déchets organiques.**

Examen de la Loi sur le réacheminement des déchets

En octobre 2008, le Ministère a entrepris un examen de la *Loi sur le réacheminement des déchets*. Selon le vérificateur, le Ministère avait préparé un rapport sur son examen de la LRD qui proposait d'importantes modifications au cadre de réacheminement des déchets de l'Ontario, notamment l'application du principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP) afin de rendre les responsables de la gérance pleinement responsables du réacheminement des déchets dans les secteurs résidentiel et ICI. Pour promouvoir le réacheminement des déchets dans le secteur résidentiel, le vérificateur a recommandé que le Ministère travaille avec les municipalités, les responsables de la gérance de l'industrie et d'autres intervenants pour accroître la disponibilité de marchés fiables et durables pour les matières recyclables et les déchets organiques, accroître la capacité de la province à traiter les deux types de déchets et examiner

la formule de financement en vigueur pour le programme des boîtes bleues pour qu'il atteigne son objectif d'un partage égal des coûts entre les municipalités et les responsables de la gérance.

Le Comité a demandé au Ministère s'il serait nécessaire d'adopter de nouvelles lois et de nouveaux règlements pour lui permettre d'atteindre son objectif de réacheminement de 60 %. Le Ministère a répondu qu'il ne disposait pas, au moment des audiences, de renseignements et d'analyses suffisamment précis pour dire avec certitude si ce serait effectivement le cas.

Le Ministère a dit que l'examen de la LRD lui avait donné l'occasion d'examiner le cadre de réacheminement des déchets de l'Ontario pour déterminer si des modifications de la LRD pourraient améliorer le réacheminement des déchets tant dans le secteur résidentiel que dans le secteur non résidentiel. Dans le cadre de l'examen, le Ministère a tenu des consultations publiques et a publié un document de discussion décrivant son examen et son approche pour améliorer le réacheminement des déchets. Il a dit qu'il s'agissait d'un examen et de consultations poussés qui lui avaient fourni quantité de commentaires et de conseils pertinents. Parmi les idées soumises, on notait des propositions de modifications réglementaires et législatives. Le Ministère analyse et évalue les suggestions reçues et se penche également sur les programmes couronnés de succès dans d'autres administrations pour déterminer s'il serait possible de les appliquer en Ontario.

Le Ministère a ajouté qu'il avait procédé à un examen spécial du Programme de réacheminement des déchets municipaux dangereux ou spéciaux (DMDS) et qu'il a réclamé des changements de gouvernance en vertu de la LRD. Par exemple, il désire que les OFI mis sur pied en vertu de la LRD reflètent le point de vue des consommateurs dans les programmes et les politiques.

Le Ministère a apporté des améliorations au cadre de réglementation du recyclage, notamment

- exempter certaines matières recyclables des autorisations relatives aux déchets;
- simplifier le processus d'approbation des projets pilotes et de démonstration de valorisation énergétique des déchets;
- exempter des approbations l'utilisation de certains déchets de la biomasse pour fabriquer de l'éthanol et du biodiésel comme carburants renouvelables de remplacement des combustibles fossiles;
- exempter des approbations l'utilisation des déchets ligneux comme combustible.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

6. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les résultats de ses consultations publiques et de son examen de la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets.* Le Ministère doit préciser

- **les modifications réglementaires ou législatives qui ont été proposées durant les consultations et l'examen;**
- **si le Ministère estime qu'il est possible de rationaliser les responsabilités relatives au réacheminement des déchets;**
- **dans l'affirmative, le type de loi ou de règlement qu'il faudrait instaurer.**

Réacheminement des déchets Ontario

Réacheminement des déchets Ontario est un organisme indépendant administré par un conseil d'administration composé de 13 membres; il est responsable des quatre programmes de réacheminement suivants : le programme municipal des boîtes bleues et le Programme de réacheminement des déchets municipaux dangereux ou spéciaux (DMDS), sous l'OFI Intendance Ontario; le Programme de réacheminement des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), sous l'OFI Ontario Electronic Stewardship et le Programme de recyclage des vieux pneus, sous l'OFI Ontario Tire Stewardship.

Financement des activités de réacheminement

Le vérificateur a constaté que les droits perçus auprès des responsables de la gérance de l'industrie servent à financer la moitié du total des coûts engagés par les municipalités pour mettre en œuvre leur programme des boîtes bleues. Il a dit qu'environ 80 % des municipalités dotées d'un programme des boîtes bleues recevaient moins de 50 % des coûts nets de leur programme et que certaines n'en recevaient que 25 %. Plus de la moitié des municipalités qui ont répondu au sondage du vérificateur déploraient l'insuffisance des fonds qui leur sont versés conformément à la formule en vigueur pour compenser une partie de leurs frais de gestion du programme des boîtes bleues. Le vérificateur a dit qu'environ la moitié des fonds perçus auprès des responsables de la gérance sont mis de côté et remis seulement aux municipalités qui sont en mesure de démontrer qu'elles ont réalisé des gains d'efficience dans l'exploitation de leur programme des boîtes bleues.

D'après le Ministère, la répartition du financement du programme des boîtes bleues entre les municipalités et les producteurs de déchets est administrée par Stewardship Ontario. Un comité composé des producteurs et des municipalités a conçu la formule de financement et administre les sommes allouées aux municipalités. D'après les données les plus récentes dont il disposait au moment des audiences, le Ministère a dit que l'industrie ou les producteurs financent des programmes de recyclage d'une valeur d'environ 92 à 93 millions de dollars dans les municipalités. La surveillance et la vérification sont effectuées au moyen des rapports financiers de Stewardship Ontario.

D'après le vérificateur, ces déchets désignés représentent ensemble environ 15 % de tous les déchets de l'Ontario. Il a dit que le regroupement de ces programmes sous la tutelle de RDO a facilité l'établissement d'objectifs de réacheminement provinciaux pour ces flux de déchets et transféré la responsabilité des coûts de réacheminement aux responsables de la gérance dont les produits génèrent des déchets. Par ailleurs, les OFI financent presque toutes les activités de RDO avec les droits perçus auprès des responsables de la gérance. Par exemple, le coût total net du programme des boîtes bleues est partagé également entre les municipalités et les responsables de la gérance dont les produits génèrent les déchets.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère vérifie si les dispositions de responsabilisation de l'accord de fonctionnement conclu avec RDO sont suffisantes pour obliger l'organisme à présenter un plan d'action en cas de non-réalisation des objectifs de réacheminement et veille à ce que les données sur le réacheminement des déchets soumises par les municipalités et les OFI fassent l'objet d'une évaluation objective.

Le Ministère a dit que la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets* qui régit RDO et les OFI exige qu'ils fonctionnent sans but lucratif. Le Ministère a demandé à RDO de réorienter son conseil pour faire en sorte que ses membres possèdent les compétences nécessaires pour gérer des programmes de réacheminement des déchets et pour éviter les conflits d'intérêts éventuels. (Voir également ci-dessus la section intitulée « Examen de la *Loi sur le réacheminement des déchets* ».)

Il a dit que les nouveaux programmes relevant de RDO comme le programme de réacheminement des DEEE, le programme de réacheminement des DMDS et le Programme de recyclage des vieux pneus en sont tous au stade des balbutiements et qu'il faut compter un certain temps avant qu'un programme ne prenne son élan et qu'on puisse le perfectionner pour inciter les gens à y participer. Une vérification indépendante de tous les programmes relevant de RDO sera effectuée par un tiers avant la fin de l'année; les résultats seront rendus publics.

Le Ministère a également dit que les programmes de réacheminement relevant de RDO tiennent compte des questions d'accessibilité, surtout celles touchant les régions rurales ou éloignées de la province et élaborent des cibles et des objectifs connexes. Les organismes de gérance comme l'Ontario Electronics Stewardship, l'Ontario Tire Stewardship et Intendance Ontario financent les sites et les activités de collecte municipaux. Ils collaborent également avec les détaillants à l'établissement de dépôts et fournissent des encouragements à cet égard.

Cibles des programmes

Le Comité a demandé si les cibles fixées pour les programmes de réacheminement de RDO étaient en fait davantage des projections que des cibles. Le Ministère a convenu que c'était effectivement le cas tout en précisant que les cibles fixées pour les programmes individuels comme le programme de réacheminement des DEEE ne font pas partie de l'objectif global de réacheminement des déchets de 60 % que s'est donné le Ministère. Les cibles des

programmes reposent sur l'expertise et la diligence de l'organisme industriel qui a élaboré le programme.

Dans le cas du programme de réacheminement des DEEE, l'exercice de la diligence comprend la tenue de consultations auprès des intervenants, comme les entreprises qui fabriquent et vendent des téléviseurs, pour déterminer le nombre d'unités qui seront vendues et leur durée d'utilisation. On estime le coût, par exemple, de la manutention et du démantèlement d'un téléviseur ainsi que de l'enlèvement des interrupteurs à mercure ou d'autres contaminants situés à l'intérieur. Ce genre de renseignements sert à déterminer le montant des droits (on trouvera de plus amples renseignements à ce sujet dans la section ci-dessous intitulée « Droits des programmes de réacheminement des déchets »). On dispose de meilleurs renseignements au fil du temps.

Programme de recyclage des vieux pneus

Au moment des audiences, le Ministère a dit que les résultats du réacheminement pour la première année d'existence du Programme de recyclage des vieux pneus n'étaient pas entièrement compilés, mais il estimait que 130 000 tonnes de matériel avaient été détournées des décharges et que le programme atteindrait sa cible de la première année, soit le réacheminement de 70 % des 12 millions de vieux pneus générés en Ontario chaque année. (Le vérificateur a remarqué que le taux ciblé de réacheminement du programme pour les pneus sur route était de 91 % avant 2009-2010 et de 14,25 % pour les pneus hors route avant 2009-2010[1].)

Le Comité désirait savoir de quelle façon étaient fixés les objectifs du programme. Le Ministère a répondu que les objectifs étaient fixés par les OFI. Dans le cas du Programme de recyclage des vieux pneus, il a indiqué que les objectifs correspondent à un pourcentage des pneus vendus. Le Ministère a dit qu'il travaille en outre en étroite collaboration avec l'Ontario Tire Stewardship pour prioriser l'enlèvement des pneus empilés dans différents sites.

Mise en œuvre du programme et suivi du rendement

Le vérificateur a constaté que lorsque les responsables de la gérance transmettent les coûts aux détaillants et que ceux-ci les transmettent à leur tour aux consommateurs, ni le Ministère ni RDO ne vérifient si les coûts transmis aux consommateurs correspondent aux coûts facturés initialement par les responsables de la gérance. Par exemple, le vérificateur a constaté qu'un détaillant, au lieu de facturer des droits de 7,80 $ pour un ordinateur de bureau facturait plutôt des droits de 13,44 $ (anciens droits venus à expiration); un autre n'indiquait pas séparément les droits sur le reçu et il était donc impossible pour le consommateur de déterminer le montant des droits payés. Le vérificateur a recommandé que le Ministère envisage aussi d'obliger les détaillants qui facturent des droits à en indiquer le montant sur le reçu du consommateur.

---

[1] Ontario, Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel 2010* (Toronto : Le Bureau, 2010), p. 271.

Droits des programmes de réacheminement des déchets (« éco-droits »)

D'après le Ministère, les droits d'un programme donné, comme indiqué précédemment, sont fixés par l'OFI qui est responsable de la gestion complète du programme de réacheminement et se fondent sur les prévisions, les ventes, les coûts, etc. Les droits sont perçus auprès des propriétaires de marques et des responsables de la gérance; la décision de récupérer ou non les droits dans la chaîne d'approvisionnement est ensuite une décision d'affaires.

Le Ministère a dit qu'il a mis sur pied et déployé une équipe spéciale pour faire enquête sur les droits inexacts ou trompeurs que les détaillants pourraient prélever et imputer aux programmes de réacheminement des déchets. Le Ministère examine les problèmes rapportés par les consommateurs au service de protection des consommateurs exploité par le ministère des Services aux consommateurs et, au besoin, fait enquête.

Exemple de l'Ontario Tire Stewardship

Le Ministère a utilisé l'Ontario Tire Stewardship (l'OFI pour les vieux pneus) et le Programme de recyclage des vieux pneus pour expliquer le processus de fixation des droits des programmes. Il a dit que le conseil d'administration de l'Ontario Tire Stewardship se compose des responsables de la gérance des pneus, soit les fabricants ou les premiers importateurs des pneus, et que le conseil ainsi que le personnel de l'organisme ont élaboré le programme de réacheminement des vieux pneus en vertu de la *Loi sur le réacheminement des déchets.*

Les concepteurs du programme ont estimé ce dont ils avaient besoin pour recueillir les pneus, les gérer correctement et les détourner des décharges. Ils ont également estimé le coût de la prestation du programme au moyen d'une formule fondée sur la part des ventes d'un fabricant ou d'un responsable de la gérance dans la province. Le coût a été réparti entre les fabricants d'après le coût du réacheminement. La gestion de certains pneus – les pneus de construction hors route de très grande dimension – coûte beaucoup plus cher à la fin de leur durée de vie utile que celle des pneus d'une voiture compacte, par exemple.

Les droits que doit verser un responsable de la gérance de pneus réguliers de voiture de tourisme sont d'environ 5,87 $ par pneu. Les responsables de la gérance des pneus comme les fabricants Bridgestone ou Pirelli versent ces droits de 5,87 $ au programme de l'Ontario Tire Stewardship. Ni le ministère des Finances ni le ministère de l'Environnement ne perçoivent des droits. Le responsable de la gérance décide ensuite de transmettre ou non le coût à sa chaîne de grossistes ou de détaillants (et les détaillants décident à leur tour de transmettre ou non le coût aux clients).

Le Ministère a ajouté que de nombreux programmes de réacheminement, en plus d'utiliser les droits perçus auprès des fabricants pour s'administrer, utilisent également les droits pour effectuer des études de marché et offrir des encouragements pour l'élaboration de méthodes de recyclage novatrices. La personne qui recueille les pneus, l'entreprise qui les réduit en pièces et ceux qui

utilisent ces pièces pour fabriquer un nouveau produit reçoivent tous une part des droits. Comme indiqué précédemment, l'objectif fixé pour les pneus de voiture de tourisme est de recycler la quasi-totalité d'entre eux de façon qu'à peu près aucun de ces pneus ne se retrouve dans une décharge ou dans un site d'entreposage illégal ou ne soit éliminé de façon illégale.

Recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

7. Réacheminement des déchets Ontario (RDO) présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur la façon dont l'organisme surveille les progrès de ses programmes de réacheminement quant à l'atteinte de leurs cibles de réacheminement et sur les mesures qu'il prendrait pour remédier à toute régression des cibles de réacheminement. RDO doit préciser les mesures mises en place pour évaluer de façon objective les données sur le réacheminement des déchets soumises par les municipalités et les organismes de financement industriels (OFI).

8. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur la façon dont il compte améliorer sa surveillance de la responsabilité de Réacheminement des déchets Ontario (RDO), surtout quand les cibles de réacheminement des déchets ne sont pas atteintes. Le Ministère doit également indiquer s'il envisagera de faire siéger au conseil d'administration de RDO l'adjoint parlementaire du ministre de l'Environnement ou un haut fonctionnaire comme un sous-ministre adjoint du Ministère.

Élimination des déchets

Le vérificateur a constaté, au moment de la vérification, que les déchets générés en Ontario étaient éliminés par stockage dans une des quelque 1 100 décharges actives de la province ou dans des décharges du Michigan et de l'État de New York. Il a dit que les grandes municipalités cesseraient d'expédier leurs déchets (les déchets résidentiels exportés par les municipalités et non les déchets du secteur ICI exportés par les sociétés de gestion des déchets) au Michigan avant la fin de 2010.

Le Ministère a expliqué qu'il avait collaboré avec toutes les grandes municipalités qui expédiaient des déchets au Michigan à l'élaboration d'un plan qui avait été exécuté au cours des trois à quatre dernières années pour cesser d'expédier des déchets au Michigan et qu'il avait réussi à mettre fin à ces expéditions à la date ciblée de décembre 2010.

Capacités d'enfouissement de la province

D'après l'estimation de l'Inventaire pour la gestion des sites d'enfouissement en Ontario du Ministère, qui date de 2008, le vérificateur a dit que la capacité restante des 32 plus grands sites d'enfouissement devrait durer environ 25 ans au

taux de remplissage actuel. Il a ajouté que la capacité serait épuisée plus tôt du fait de la fin des exportations de déchets au Michigan, comme indiqué ci-dessus. Le vérificateur a recommandé que le Ministère fasse preuve de leadership et collabore avec les municipalités et d'autres intervenants à l'étude et à l'adoption d'autres technologies d'élimination des déchets telles que les installations de traitement thermique utilisées ailleurs.

À la suite du rapport du vérificateur, le Ministère a dit qu'il avait approuvé l'évaluation environnementale d'une installation d'énergie provenant de déchets de York-Durham, qu'il continuait de recevoir des demandes et qu'il travaillait avec d'autres parties du secteur à accroître la capacité de traitement des déchets organiques. Lorsque l'on examine la capacité disponible dans la province, le Ministère dit qu'il faut tenir compte non seulement des décharges, mais également du secteur de l'énergie provenant des déchets, du réacheminement et du traitement des déchets organiques.

Surveillance des sites d'enfouissement et des systèmes de gestion des déchets

Examen des demandes de certificat d'autorisation

Le vérificateur a constaté que le Ministère n'avait pas établi de délais pour l'examen des demandes de certificat d'autorisation concernant les déchets non dangereux. D'après un examen effectué par le personnel de vérification d'un échantillon de dossiers sur les certificats délivrés en 2008 et 2009, il s'écoulait en moyenne dix mois entre la date de présentation de la demande et la date de délivrance du certificat. En comparaison, le Ministère avait établi un délai de 50 jours pour l'examen des demandes de certificat visant des installations de gestion des déchets dangereux. Le Ministère a dit qu'il avait réussi dernièrement à éliminer un arriéré de demandes de certificats d'autorisation et qu'il modernisait son système d'autorisation. Il espère terminer cette modernisation dans deux ans. Il pourra ensuite traiter beaucoup plus rapidement les demandes d'autorisation d'installations et accélérer le développement de l'infrastructure nécessaire pour faciliter le réacheminement des déchets organiques ainsi que d'autres activités de réacheminement.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

9. Six mois après la modernisation de son système de traitement des certificats d'autorisation, le ministère de l'Environnement présentera au Comité permanent des comptes publics un rapport sur le délai moyen d'approbation d'une demande de certificat d'autorisation dans le cadre du nouveau système. Le Ministère doit également préciser s'il a instauré un délai pour l'examen d'une demande.

LISTE RÉCAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

1. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur la date à laquelle il compte atteindre son objectif de réacheminement de 60 % des déchets de l'Ontario destinés aux sites d'enfouissement et sur les outils supplémentaires dont il aurait besoin, le cas échéant, pour atteindre cet objectif.

2. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les aspects principaux de sa stratégie visant à augmenter le taux de réacheminement des déchets du secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI). Le Ministère doit indiquer un taux ciblé de réacheminement et un délai précis pour le secteur ICI ainsi que les mesures qu'il prendra pour inciter les entreprises et les organismes non réglementés par la Loi sur la protection de l'environnement à améliorer leurs taux de réacheminement et pour les surveiller.

3. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les mesures qu'il compte prendre pour obtenir des renseignements suffisants sur le nombre d'entreprises visées par les règlements concernant le réacheminement des déchets et sur celles qui génèrent le plus de déchets.

4. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les nouveaux protocoles qu'il a instaurés à l'intention des inspecteurs sur le terrain en 2011 en indiquant

- si les inspecteurs observent une approche axée sur le risque pour leurs inspections;
- s'ils ciblent les entreprises qui génèrent le plus de déchets aux fins d'inspection;
- les mesures prises par le Ministère pour s'assurer que les entreprises ont mis en œuvre leurs rapports de gestion et leurs plans de réduction des déchets;
- la façon dont le Ministère détermine si les entreprises et les organismes séparent les déchets à la source et les recyclent.

5. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur la façon dont ses nouvelles lignes directrices augmenteront le réacheminement des déchets organiques. Le Ministère doit préciser

- en quoi les lignes directrices permettront d'augmenter la capacité de traiter les déchets organiques en Ontario;
- les moyens qui seront pris pour surveiller et mesurer la capacité de traitement des déchets organiques;

- si les lignes directrices comprendront un taux ciblé de réacheminement des déchets organiques.

6. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les résultats de ses consultations publiques et de son examen de la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets*. Le Ministère doit préciser

- les modifications réglementaires ou législatives qui ont été proposées durant les consultations et l'examen;
- si le Ministère estime qu'il est possible de rationaliser les responsabilités relatives au réacheminement des déchets;
- dans l'affirmative, le type de loi ou de règlement qu'il faudrait instaurer.

7. Réacheminement des déchets Ontario (RDO) présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur la façon dont l'organisme surveille les progrès de ses programmes de réacheminement quant à l'atteinte de leurs cibles de réacheminement et sur les mesures qu'il prendrait pour remédier à toute régression des cibles de réacheminement. RDO doit préciser les mesures mises en place pour évaluer de façon objective les données sur le réacheminement des déchets soumises par les municipalités et les organismes de financement industriels (OFI).

8. Le ministère de l'Environnement présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur la façon dont il compte améliorer sa surveillance de la responsabilité de Réacheminement des déchets Ontario (RDO), surtout quand les cibles de réacheminement des déchets ne sont pas atteintes. Le Ministère doit également indiquer s'il envisagera de faire siéger au conseil d'administration de RDO l'adjoint parlementaire du ministre de l'Environnement ou un haut fonctionnaire comme un sous ministre adjoint du Ministère.

9. Six mois après la modernisation de son système de traitement des certificats d'autorisation, le ministère de l'Environnement présentera au Comité permanent des comptes publics un rapport sur le délai moyen d'approbation d'une demande de certificat d'autorisation dans le cadre du nouveau système. Le Ministère doit également préciser s'il a instauré un délai pour l'examen d'une demande.

ANNEXE A

OPINION DISSIDENTE

DU

DÉPUTÉ NÉO-DÉMOCRATE, MEMBRE DU COMITÉ

Opinion dissidente

ÉLIMINATION ET RÉACHEMINEMENT DES DÉCHETS NON DANGEREUX
RAPPORT ANNUEL 2010 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL – SECTION 3.09*

À la page 10 du rapport, on dit que :

Le Ministère a apporté des améliorations au cadre de réglementation du recyclage, notamment

- exempter certaines matières recyclables des autorisations relatives aux déchets;
- simplifier le processus d'approbation des projets pilotes et de démonstration de valorisation énergétique des déchets;

Je ne suis pas d'accord pour dire que l'accélération de l'approbation des projets d'incinérateur et de valorisation énergétique des déchets constitue une amélioration et je crois que le libellé du rapport devrait se lire comme suit :

Le Ministère a apporté des **changements** au cadre de réglementation du recyclage, notamment...

Par ailleurs, je suis d'accord avec les recommandations formulées dans le rapport.

Peter Tabuns
Député
Critique de l'environnement pour le NPD